

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCURI

PROCESSO Nº 13484e19

PARECER Nº 01636-19

EMENTA: CONSULTA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS OU FUNÇÕES PÚBLICAS. REGRA GERAL. PROIBIÇÃO. EXCEÇÕES DISPOSTAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL. SECRETÁRIO MUNICIPAL. DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. O cargo de Secretário Municipal (agente político) exige do seu respectivo titular dedicação exclusiva, sendo, portanto, incompatível com o exercício de qualquer outra atividade laborativa, não havendo, dessa maneira, possibilidade de acumulação com qualquer outro cargo, ainda que interinamente.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Hermógenes Oliveira Neves, Coordenador de Controle Interno do Município de Mucuri/BA, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 13484e19, que, por intermédio do Ofício nº 035/2019, solicita informações acerca de:

“[...] parecer a respeito da possibilidade de acumulo de cargos/função de Servidor nomeado para Chefe de Gabinete (função Comissionada), e automaticamente assumir uma determinada secretaria de Governo (interinamente), bem como, o Procurador Geral do Município também exercendo a função comissionada e assumir interinamente (simultaneamente) a Secretaria de Administração do Município.”

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cabe-nos ainda registrar que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Inicialmente, cumpre pontuar que a acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas ocorre quando um servidor ocupa mais de um cargo, emprego ou função pública, consoante previsto na Constituição Federal.

Nesse sentido, observe-se que são considerados cargos, empregos ou funções públicas todos aqueles exercidos no âmbito da Administração direta ou indireta, tanto no regime estatutário quanto no da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

A Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XVI, estabelece como regra geral que é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, autorizando-a apenas excepcionalmente, quando houver compatibilidade de horários e desde que respeitado o teto remuneratório, nas seguintes hipóteses:

“Art. 37 - (...)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”.

Registre-se, porque necessário, que, além das exceções dispostas no supracitado dispositivo, a Carta Magna traz mais algumas hipóteses passíveis de acúmulo, como, por exemplo, o caso do servidor público da administração direta, autárquica e fundacional “investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários” (artigo 38, III, da CF).

Em análise ao dispositivo constitucional acima destacado, depreende-se que a Constituição Federal permitiu apenas a **acumulação remunerada de dois cargos, empregos ou funções, inexistindo qualquer hipótese de tríplice acumulação, salvo se uma das funções não for remunerada.**

Nesse sentido, de acordo com o Professor José dos Santos Carvalho Filho, na sua Obra “Manual de Direito Administrativo”, 17ª edição, p. 567:

“Vale lembrar, afinal, que as hipóteses de permissividade cingem-se exclusivamente a duas fontes remuneratórias, como é o caso de dois cargos, dois empregos ou um cargo e um emprego. Tais hipóteses são de direito estrito e não podem ser estendidas a situações não previstas. Desse modo, é inadmissível a acumulação remunerada de três ou mais cargos e empregos, ainda que todos sejam passíveis de dupla acumulação, ou mesmo que um deles provenha de aposentadoria. Na verdade, os casos de permissão espelham exceção ao sistema geral e além disso é de presumir-se que dificilmente o servidor poderia desempenhar eficientemente suas funções se fossem estas oriundas de três ou mais cargos, empregos ou funções.” (grifos aditados)

Saliente-se, ainda, que as hipóteses previstas constitucionalmente são taxativas, não se admitindo exceções, como bem ensina o Mestre Hely Lopes Meirelles, na Obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 39ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2013, p. 506, *in verbis*:

“A proibição de acumular, sendo uma restrição de direito, não pode ser interpretada ampliativamente. Assim, como veda a acumulação remunerada, inexistem óbices constitucionais à acumulação de cargos, funções ou empregos do serviço público desde que o servidor seja remunerado apenas pelo exercício de uma das atividades acumuladas.

Trata-se, todavia, de uma exceção, e não de uma regra, que as Administrações devem usar com cautela, pois, como observa Castro Aguiar, cujo pensamento, neste ponto, coincide com o nosso, em geral, as acumulações são nocivas, inclusive porque cargos acumulados são cargos mal desempenhados.”

Feitas tais considerações, cumpre-nos tecer alguns comentários relacionados, especificamente, aos questionamentos apresentados pelo Consultente.

No que concerne ao conceito de Agente Público, tem-se que, o mesmo abarca todos aqueles que exercem função pública, com ou sem remuneração, seja de forma temporária ou permanente. Nessa linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na Obra “Servidores Públicos na Constituição Federal”, 3ª edição, p. 02, ensina que “Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao estado e às pessoas jurídicas da administração indireta”, separando-os em 04 categorias, quais sejam:

1. agentes políticos;
2. servidores públicos;
3. militares;
4. particulares em colaboração com o Poder Público.

Nos moldes do quanto Consultado, cumpre-nos elucidar mais aprofundadamente sobre a definição da categoria de Agente Político. Assim, conceitua Celso Antônio Bandeira de Melo, em sua Obra “Curso de Direito Administrativo”, 34ª edição, p. 235/236:

“Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de *natureza profissional*, mas de *natureza política*. Exercem um *munus público*.”(grifos aditados)

Dessa maneira, tem-se que os agentes políticos são aqueles que manifestam a vontade do Estado, exercendo típicas atividades de Governo. Na mesma linha, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na Obra “Servidores Públicos na Constituição Federal”, 3ª edição, p. 04, que os agentes políticos, no Direito Brasileiro, seriam apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além dos Senadores, Deputados e

Vereados. Ademais, acrescenta que: “A forma de investidura é a **eleição**, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante **nomeação**.”

Tendo em vista que a dúvida do Consultante perpassa pela situação de um servidor assumir interinamente uma Secretaria de Governo ou Secretaria de Administração do Município, simultaneamente com outro cargo público, a título de elucidação, convém trazer à baila o conceito de interinidade, qual seja, de teor provisório. Logo, assumir interinamente determinada Secretaria seria o mesmo que exercer provisoriamente funções inerentes ao cargo no lugar do seu titular.

Fixadas tais premissas, importante registrar que, conforme disposto no GUIA DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS, ACUMULAÇÃO DE CARGOS EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS, TETO REMUNERATÓRIO, ano 2017, p. 17, disponível no Site do TCM/BA (www.tcm.ba.gov.br), os cargos de Secretários Municipais ou Estaduais são considerados eminentemente políticos, exigindo de seus ocupantes, dedicação exclusiva. Assim, é incompatível a acumulação destes com qualquer outro cargo, mesmo que de professor (o cargo de Secretário não se enquadraria como técnico ou científico) ou de profissional de saúde (o cargo de Secretário de Saúde não é privativo dos profissionais de saúde).

Desse modo, pela leitura dos termos da consulta, insta esclarecer que, tendo em vista a exigência da dedicação exclusiva para o cargo de Secretário Municipal, haja vista o seu enquadramento como agente político, não haveria possibilidade de um servidor assumir, simultaneamente com o seu cargo, ainda que interinamente, uma Secretaria de Governo ou Secretaria da Administração Municipal.

Nesse sentido, o C. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos da Consulta nº 862111, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Wanderley Ávila, entendeu:

“Impossibilidade de se acumular a função de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretário Municipal com as funções de outro cargo (efetivo ou eletivo), com fulcro nos preceitos estampados no art. 37, incisos XVI e XVII e 38, inciso II, da CR/88, cabendo ao servidor licenciar-se e fazer a opção pela remuneração que preferir, conforme estampado nas Consultas n. 771.715 (24/08/2011), 812.461 (17/03/2010), 774.957 (15/07/2009), 770.767 (12/08/2009), 706.675 (26/04/2006), 443.606 (08/10/1997) e 190.527 (22/11/1994).” (grifos adotados)

Por derradeiro, cabe pontuar, que sendo o Secretário Municipal um agente político, assim como o Prefeito, aplica-se, por analogia, o quanto disposto no artigo 38, II, da CF/88, ou seja, o servidor público efetivo que nomeado para ocupar tal mister pode fazer a opção pela remuneração do cargo efetivo, oportunidade em que lhe serão assegurados todos os direitos e

vantagens inerentes à categoria, assim como, o direito à percepção do décimo terceiro salário, férias, acrescidas do terço constitucional, na forma do quanto dispõe o §3º, do artigo 39, da Constituição Federal.

Diante de todo exposto, conclui-se, que, o cargo de Secretário Municipal (agente político) exige do seu respectivo titular dedicação exclusiva, sendo, portanto, incompatível com o exercício de qualquer outra atividade laborativa, não havendo, dessa maneira, possibilidade de acumulação com qualquer outro cargo, ainda que interinamente.

Por fim, quanto à acumulação de cargos públicos, imperioso consignar, ainda, que, os Gestores devem, dentre outras, se atentar para:

- 1) a duplicidade de contracheques apresentada pelo servidor público, a fim de se verificar se a mesma indica a acumulação ou apenas a descentralização de pagamentos;
- 2) a compatibilidade de horários quanto aos cargos, empregos ou funções acumuláveis, convocando, se necessário, os servidores públicos que se encontrarem nesta situação para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários;
- 3) a opção a ser feita pelo respectivo servidor público, se for constatada a acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas;
- 4) a instauração de Processo Administrativo Disciplinar, caso o respectivo servidor público, convocado para fazer a opção acima mencionada, permaneça inerte, assegurando sempre o contraditório e a ampla defesa na apuração dos fatos e tomada das providências pertinentes; e
- 5) a observância ao teto remuneratório fixado na Constituição Federal, ainda que lícita a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Em, 27 de Agosto de 2019.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica